

¿Cómo se puede evaluar la acción de la Naciones Unidas después de 75 años de existencia?

How can the action of the United Nations be evaluated after 75 years of existence?

MONIQUE CHEMILLIER-GENDREAU*

RESUMEN: Después de 75 años de existencia, el aporte de las Naciones Unidas aparece como desalentador. Por un lado, han permitido intercambios de opiniones entre todos los Estados del mundo, y muchas instituciones especializadas del sistema de las Naciones Unidas tratan con cierta eficacia de compensar los efectos negativos de las políticas económicas mundiales. Pero por otro lado, en cuanto al mantenimiento de la paz, el fracaso no cabe duda. Los miembros permanentes del Consejo de seguridad han confiscado el mecanismo para garantizar sus intereses nacionales. Y no aplican con rigor ni el requerimiento de comprometerse en convenios especiales para ofrecer al Consejo las fuerzas armadas necesarias, ni la obligación de reglamentar los armamentos en el mundo, ni tampoco la limitación del derecho de legítima defensa a los casos en los cuales se impone. Así, las Naciones Unidas siguen siendo prescindibles e impiden el pensamiento de otra organización del mundo más protectora de la seguridad de los pueblos.

PALABRAS CLAVE: Armas Nucleares; Consejo de seguridad; descolonización; mantenimiento de la paz; Naciones Unidas.

* Profesora emérita de Derecho Público y de Ciencias Políticas de la Universidad Paris-Diderot, es especialista en Derecho internacional y en Teoría del Estado. Contacto: <chemgen@orange.fr>. Fecha de recepción: 05/11/2020. Fecha de aprobación: 07/02/2021.

ABSTRACT: After 75 years of existence, the contribution of the United Nations seems being disappointing. On one hand, they have allowed exchange opinions between all the States in the world, and many specialized Agencies in the United Nations system try with some degree of success to offset the adverse effects of global economic policies. But, on the other hand, as for the maintenance of peace, the failure seems to be no doubt. The permanent Members of the Security Council have confiscated the mechanism to ensure their national interests. And they don't apply rigorously nor the order to commit themselves through special agreements in view to provide the armed forces for the Security Council, nor the obligation to establish a system for the regulation of armaments in the world, neither the limitation of the right of legitimate defense to cases of real substance. So, the United Nations have remained dispensable and they prevent the thinking of another organization of the World, more protective for the security of peoples.

KEYWORDS: Nuclear Weapons; Security Council; decolonization, maintenance of international peace; United Nations.

I. INTRODUCCIÓN

Sea un individuo o una institución que celebre un cumpleaños, eso es siempre una oportunidad para mirar hacia *atrás* y evaluar los resultados logrados y los fracasos ocurridos. En el caso de las Naciones Unidas, setenta y cinco años de vida es un plazo suficiente para preguntarse si el resultado de su acción puede ser apreciado como positivo. Los temores de origen diverso que atraviesan la sociedad mundial hoy en día, expresan de manera bastante clara que los humanos no se sienten seguros y que a ese respecto, las Naciones Unidas no han logrado su objetivo. Por lo tanto, no se puede decir que su balance sería negativo. Aquí trataremos de resumir a nivel de esta breve nota lo que ha sido el aporte positivo de la institución fundada después del segundo conflicto mundial, cuáles han sido sus fracasos y como ellos se pueden explicar. Y concluiremos con algunas consideraciones relativamente al futuro.

II. ¿CUÁL HA SIDO EL APORTE POSITIVO DE LAS NACIONES UNIDAS?

Una primera consideración general lleva a constatar que las Naciones Unidas han permitido a los representantes de todos los Estados del mundo, el beneficiarse de un fórum mundial, dándoles la oportunidad de debatir respecto de todos los problemas de la gobernanza mundial, en particular en la sesión anual de la Asamblea general; y de favorecer unos encuentros informales que son, muy a menudo, indispensables para arreglar lo que no se puede resolver de la misma manera en el foro público. Eso fue un paso limitado, aunque importante, tras la construcción de una comunidad mundial. Fue la primera vez en la historia de la humanidad que se realizó tal posibilidad. Lo malo es que los representantes de los Estados son los únicos agentes de esa comunidad.

Las fuerzas vivas de los diferentes países, los pueblos en toda su diversidad y riqueza, han sido extraños a ese fórum. De tal modo que nunca las Naciones Unidas aparecieron como la expresión de una comunidad política mundial. Eso es una carencia perjudicial, pues que la evolución de las cosas (cambios comerciales más y más ampliados, comunicaciones facilitadas por la tecnología, migraciones de gran amplitud, amenazas sobre el medio ambiente o la salud que no conocen las fronteras), tuvo por consecuencia que el mundo ahora es una comunidad de hecho, pero sin ningún progreso hacia el sentimiento compartido por todos, de pertenencia a una comunidad política con las instituciones y mecanismos permitiendo su expresión.

Otro aporte positivo de las Naciones Unidas fue la apertura de un proceso de descolonización de todos los pueblos que habían sufrido de la dominación colonial. Hay sin embargo que subrayar que ese proceso no fue una iniciativa propia de las Naciones Unidas, pero un apoyo que vino después de la apertura del proceso tras la lucha armada de unos pueblos como los de Vietnam o de Argelia. Efectivamente, en sus inicios, la descolonización no formaba parte de los objetivos de la Organización internacional. Al contrario, con el Capítulo décimo primero¹, se consideraba la colonización como una situación legítima que necesitaba solamente el control del Secretario general de las Naciones Unidas en relación con el progreso político y el desarrollo económico de las poblaciones sometidas a la administración de los Estados europeos.

Pero el movimiento histórico de liberación de los pueblos tomó apoyo en el principio de libre determinación de los pueblos que estaba inscrito en el artículo primero, párrafo segundo de la Carta y desde el año de 1960, la Asamblea general siguió una línea política muy consistente, requiriendo con gran firmeza, particu-

¹ Carta de las Naciones Unidas, disponible en se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. Disponible en: <<https://www.un.org/es/charter-united-nations/>>

larmente a intención de países como Francia o Portugal, que se encaminen hacia la descolonización completa de sus territorios colonizados.

Se puede poner también a favor de las Naciones Unidas, los esfuerzos de los Fondos y Programas creados para la Organización en diversas esferas de la vida internacional, los cuales participan en mejorar la situación de las poblaciones más amenazadas por las guerras, los desplazamientos de población, la pobreza, las carestías, las enfermedades o los cambios climáticos. Se puede mencionar el *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*, la *Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados*, el *Programa Mundial de Alimentos* o el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. Los esfuerzos de esos organismos son indispensables y han contribuido a disminuir la pobreza en el mundo y a garantizar la humanidad contra muchos riesgos y peligros. Pero, en honor a la verdad se debe decir que esos esfuerzos tratan de combatir los efectos perversos del sistema económico mundial que las mismas Naciones Unidas fomentan y hacen prosperar a través de la acción de otros órganos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Alentando las políticas de austeridad financiera, esos órganos han desarrollado políticas de intervención en las economías de países pobres, a cambio de préstamos indispensables para enfrentar el peso de la deuda. La imagen que viene al espíritu es la de marineros que seguirían navegando con un barco defectuoso que se llena de agua y que intentaban continuamente vaciarlo con una cuchara.

Como se puede constatar, lo positivo de los diferentes aportes de la Organización mundial, tiene que ser matizado y contribuye más bien en frenar algunas evoluciones peligrosas que a construir un mundo fundado en principios fuertes y valores adecuados.

Nos queda ahora otro tema, el principal con arreglo a los objetivos de las Naciones Unidas, el del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional. Unos juzgan que el aporte de la Organización en ese ámbito puede ser evaluado como positivo en la medida en que hemos evitado hasta la fecha, una tercera

guerra mundial. Si de hecho, eso es la verdad, no impide que por una parte, las Naciones Unidas no desempeñaron ningún papel en numerosos conflictos militares regionales que se han quedado sin solución, y que, por otra parte, la amenaza de un conflicto mundial que podría intervenir con el uso del arma nuclear, pesa gravemente sobre el futuro del mundo, aumentado por la presencia de regímenes políticos aventureros con algunos jefes de Estado de personalidades frágiles y capaces de decisiones impulsivas.

Yo dejaré aquí a los lectores la responsabilidad de considerar si las Naciones Unidas han ofrecido a los pueblos salvaguardias que han sido el origen de la ausencia de un tercer conflicto mundial o si no estamos, más bien, involucrados en un conflicto mundial diferente de los precedentes, encubierto, latente, en el cual, no son los ejércitos nacionales que pelean directamente, pero los grupos terroristas apoyados por una bandada de traficantes que amenazan las poblaciones civiles y siembran el terror en todas las partes del mundo.

Pero si no tenemos un tercer conflicto militar mundial, conflictos regionales, si los tenemos. Ahora mismo, las armas dan respuestas en varias partes del mundo, al Este de Ucrania en el *Donbass*, y en la región de *Tigré* de Etiopía, se han callado. Hace poco en el *Nagorno Karabaj*, siguen en una mezcla de guerra civil y de conflicto internacional, en Siria, como en Yemen; y ciertas escaramuzas en la frontera entre China e India provocaron la muerte de algunas decenas de soldados. ¿En esos casos, cual fue la acción del Consejo de seguridad? En la guerra en el *Donbass*, que causó más que 13 000 muertos, no pudo intervenir puesto que Rusia puso su veto a un proyecto de resolución. En la que se desarrolla en la región de Etiopía que se llama *Tigré*, no tomó ninguna posición, dejando a la organización regional, la Unión Africana, la iniciativa. En el caso de la guerra muy violenta que opuso Armenia y Azerbaiyán en 2020, el Consejo se limitó a una Declaración del 29 de septiembre 2020, pidiendo la cesación del fuego. Delante de los incidentes militares entre India y China, el Consejo se calló. En cuanto a la guerra de más largo plazo en Siria, el Consejo tomó

en 2015 una Resolución 2254 para pedir la cesación del fuego y más recientemente, el 7 de Julio 2020 la propuesta de una Resolución relativa al mecanismo de transporte de la ayuda transfronteriza no fue adoptada por razón de un doble veto de Rusia y China. Y por lo que se refiere a la guerra en Yemen, las medidas tomadas por el Consejo como sanciones en la resolución 2511 de febrero 2020, fueron limitadas por la amenaza de un veto de Rusia si se mencionaba la posibilidad de un papel de Irán en el origen de las armas. Pero afortunadamente, recientemente vino la calma con la Resolución general 2532 del primero de julio 2020 que era un texto general acerca de la pandemia del Covid 19, exigiendo el cese general e inmediato al fuego en todos los conflictos de los cuales tenía que ocuparse. No es una acción directa del Consejo en el conflicto de Yemen, pero, al menos, es una acción indirecta de la cual, el Consejo puede felicitarse.

Ese caso no cambia el hecho de que la acción de las Naciones Unidas, y más particularmente del Consejo de seguridad, es en la mayoría de las situaciones, inaudible e ineficaz. Se puede considerar como un fracaso su incapacidad general a asumir su papel de guardián de la paz y de la seguridad internacional. Pero esa situación necesita un análisis de sus causas. ¿Por qué, la Organización mundial en la cual el mundo puso tantas esperanzas, se ha convertido en un monumento burocrático incapaz de intervenir para mantener la paz?

III. ¿CÓMO SE PUEDEN EXPLICAR LAS CARENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ?

Trataremos aquí de analizar esa situación a partir del texto fundador de la Carta y de la aplicación de su letra. Ese análisis permite identificar una primera razón del fracaso, el cual viene de la estructura misma de las Naciones Unidas con esa contradicción en el texto que, por una parte pretende que los miembros están

en situación de igualdad soberanía (artículo 2)² y, por otra parte, el organismo principal es fundado en el mantenimiento de la paz sobre un principio de desigualdad, con la posición privilegiada de cinco miembros, los que son miembros permanentes del Consejo de seguridad (artículo 23)³. Pero hay otras razones que proceden de unas faltas de aplicación de ciertas disposiciones de la Carta, las cuales han caído en desuso o han sido objeto de desviaciones interpretativas pese a que eran piezas maestras de la organización. Se puede apuntar tres casos de esa deriva:

- La caída en desuso del artículo 43 de la Carta acerca de las fuerzas armadas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacional⁴;

² Artículo 2, párrafo primero. Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: 1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.

³ *Composición* Artículo 23, párrafo primero, el Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.

⁴ Artículo 43.- 1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando este lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacional. 2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la na-

- La ignorancia por el Consejo de seguridad de la responsabilidad que le incumbía de establecer un sistema de regulación de los armamentos en aplicación del artículo 26 de la Carta⁵; y
- Las desviaciones que han ocasionado la imprecisión del artículo 51 acerca de la legítima defensa⁶.

A) UN SISTEMA FUNDADO EN UN PRINCIPIO ARISTOCRÁTICO

Las Naciones Unidas no son una organización democrática en la medida de que no respetan la igualdad entre sus miembros. Y eso

turalidad de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse. 3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

⁵ Artículo 26.- A fin de promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos, el Consejo de Seguridad tendrá a su cargo, con la ayuda del Comité de Estado Mayor a que se refiere el Artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos.

⁶ Artículo 51.- Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

es una paradoja, que pretenden promover la democracia interna en todos los países tras el mundo⁷. El presupuesto democrático requiere que todos los miembros de un grupo sean considerados según un principio de igualdad. Y relativamente a los miembros de las Naciones Unidas, es lo que afirma el artículo segundo, párrafo primero.

Pero la composición del Consejo de seguridad, como el procedimiento en su seno, traiciona ese principio. Cinco miembros dominan el organismo principal, siendo miembros permanentes, no sometidos a elección ni a reelección. Han sido designados así (o más bien dicho, se han designado ellos mismos así) sobre un argumento de legitimidad: habiendo triunfado de las fuerzas del mal durante el segundo conflicto mundial, un presupuesto de valor y de sabiduría eterna manifestaría en su favor y conduciría a asignarles un papel decisivo en la garantía de la paz. Lo sorprendente es que los otros países en el mundo aceptaran una proyección tan insensata en el futuro. En realidad es la presión de los grandes que los condujeron, firmando la Carta, a aceptar la dominación de esos cinco. La razón de esa ruptura en el principio de igualdad siendo coyuntural, se desmoronó con el tiempo y no queda hoy ninguna legitimidad al privilegio que sin embargo se mantiene. De vez en cuando, alguien evoca la posibilidad de una reforma del sistema que conduciría a aumentar el número de los permanentes, añadiendo unos países importantes (¿Alemania? ¿Brasil? ¿África del Sur? ¿Nigeria? ¿India?)⁸. Pero nadie se atreve a imaginar que se podría suprimir la categoría de miembros permanentes. Y todo proyecto tropieza con la estructura de la Institución: no existe posibilidad de reforma del sistema sin el acuerdo de los cinco miembros permanentes. Ellos tienen la llave del futuro de la Organización. Lo decidieron así al nacimiento de la Organización.

⁷ Ver JOXE, Alain, *L'ONU sans force: en panne de Paix et de Démocratie*, Après-demain, 3, núm.35, NF, 2015, pp. 23-26.

⁸ “Réforme du Conseil de Sécurité: un nœud gordien?” in *Politique de sécurité*, Analyses du CSS, núm. 72, avril 2010.

Guardarán ese privilegio hasta la muerte de ella y nunca aceptarán abdicar su poder, ni tampoco de compartirlo con otros.

Esa posición prominente está acompañada del derecho de veto que significa que ninguna decisión de fondo puede ser adoptada sin el voto unánime de los miembros permanentes. Eso es también un sedimento de la situación que prevaleció a la salida de la Segunda Guerra Mundial. Ese conflicto se acabó mediante la unión improbable entre tres países que eran democracias liberales practicando el capitalismo y la Unión Soviética, la cual era un régimen de democracia autoritaria y comunista. El acuerdo entre ellos y la coordinación de las operaciones militares entre el frente militar occidental y el oriental permitieron la victoria contra los regímenes fascistas de Alemania, Italia y Japón. Son los jefes de la coalición victoriosa, Roosevelt, Churchill y Stalin, quienes concibieron el proyecto de las Naciones Unidas e imaginaron que el mantenimiento de la paz para el futuro sería garantizado por la perpetuación del acuerdo entre ellos. Evidentemente, eso era imposible. El veto aparece así con su verdadero objetivo: era una garantía de protección de sus intereses para los Estados que resultaran victoriosos de la guerra.

Poco tiempo después de la entrada en vigor de la Carta, el curso de la historia condujo a un fracaso de la alianza entre los Cinco miembros permanentes. Y esa supuesta alianza se movió en la nombrada Guerra Fría que opuso sin confrontación militar directa la URSS y sus satélites por una parte y los países occidentales por otra parte y permaneció hasta 1990. Entonces, el veto apareció como un arma diplomática. Su uso se desarrolló con la victoria de los comunistas en China en 1949 y la Guerra de Corea en 1950. Pero desde 1946, la URSS recurrió a la abstención, considerando que esta posición impedía la adopción de cualquier resolución. Otros Estados hicieron lo propio. Pero esa política de la silla vacía no tuvo el resultado esperado por la Unión Soviética. Los otros miembros permanentes decidieron (*contra legem*) que la ausencia de un miembro no valía voto negativo. Eso era en contradicción abierta con el artículo 27 de la Carta, que exige

votos afirmativos de todos los miembros permanentes para que una decisión sea tomada⁹. A pesar de esa violación clara del texto fundador, la práctica de la abstención siguió su camino sin ser considerada como un veto. Y los autores especialistas de derecho internacional concluyeron que se trataba de *un caso remarcable de una costumbre modificativa de un Tratado*¹⁰. Se abrió así una nueva posibilidad para un miembro permanente, la de expresar su desacuerdo con una decisión sin que ese desacuerdo sea causando el bloqueo de esta. La ausencia o abstención es así una manera de dar su aprobación a una decisión sin reconocerlo abiertamente. En otras palabras, es una manera para un Estado de salvar la cara cuando un veto sería de un peso político demasiado grave.

Se puede decir, acerca de esa estructura aristocrática del Consejo de seguridad, que las potencias fundadoras de la Organización han logrado su objetivo de protección de sus intereses. En efecto, el Consejo se ha mantenido fuera de los conflictos en los cuales esas potencias eran implicadas. Eso se puede averiguar relativamente a la Guerra de Vietnam, a la política americana de intervención en América del Sur, principalmente al apoyo militar prestado a la *Contra* en el conflicto nicaragüense, a la Guerra Soviética en Afganistán, a los ataques militares de China en el Mar de China del Sur, a la Guerra en Siria. En todos esos casos, y otros, el Consejo de Seguridad fue en posición de silencio y de inexistencia porque los intereses de uno de los cinco estaban en juego. Esta política de privilegio de los intereses nacionales ruinó el proyecto multilateral y ha quebrantado el Consejo de Seguridad que ya, no juega ningún papel importante en el mantenimiento de la paz.

⁹ Artículo 27 de la Carta de las Naciones, párrafo tercero.- Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes;

¹⁰ VIRALLY, Michel, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 105.

Si ese punto es la consecuencia de las disposiciones mismas de la Carta por su ambigüedad, vamos a ver ahora, que había en el texto otras disposiciones muy claras de contenido progresista que sirvieron de nada por falta de voluntad política de los miembros, particularmente de los miembros permanentes.

B) LA IMPOTENCIA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, POR FALTA DE FUERZAS ARMADAS A SU DISPOSICIÓN

La Carta de las Naciones Unidas, como toda clase de tratado es un contrato entre los participantes. En el caso de la Organización mundial, el acuerdo es el siguiente: cada Estado, al incorporarse a la Carta acepta renunciar a un elemento de su soberanía (hasta entonces fundamental), el derecho de hacer la guerra. Pero esa renuncia no es sin compensación puesto que, en cambio, los Estados reciben la garantía de la seguridad colectiva. En efecto, si un Estado viene a ser víctima de una agresión o amenaza contra la paz, él dispone de un derecho de legítima defensa (del cual hablaremos más adelante), y también, en un plazo muy corto, de la garantía de la intervención del Consejo de Seguridad. Ese Consejo puede tomar medidas que impliquen, o no impliquen el uso de la fuerza armada. De cierta manera, era por parte de los Estados, una delegación de su seguridad, entendida al nivel militar, a la Organización internacional. Ese nuevo (y se puede decir revolucionario) pacto entre los Estados del mundo tenía dos implicaciones: una, de la cual discutiremos posteriormente, es la inutilidad de armamentos importantes en las manos de ellos pues que esos armamentos vuelven inútiles bajo la interdicción del recurso a la fuerza; otra, es la necesidad para el Consejo, nuevo gendarme del mundo, de tener a su disposición permanente las fuerzas necesarias en caso de una agresión o ruptura de la paz que implicaría medidas militares. El proyecto de un ejército internacional era en 1945, una idea descabellada. Suponía de compartir cosas que eran desde siglos sobre mando nacional tales como batallones, equipos militares, sistemas de transmisión y secretos militares. Delante de

la dificultad a imaginar unas fuerzas comunes en un contexto tan contrario, los redactores de la Carta han aplazado el desafío. El resultado fue el artículo 43 de la Carta que establece que todos los Estados se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas que sean necesarias para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional¹¹. Era una manera de diferir la dificultad. Pero el resultado fue que la dificultad ha sido diferida indefinidamente. Ningún convenio, ni general, ni especial pudo concluirse, y de fuerzas armadas el Consejo de Seguridad nunca dispuso. Con el *macartismo* en los Estados Unidos y el comienzo de la Guerra Fría, ninguna cooperación militar podía desarrollarse, pues los nuevos enemigos entraron en una competencia feroz entre ellos.

Frente a esa situación, el Consejo de Seguridad, privado del medio de su acción, sobrevivió tras expedientes. El mundo no quería mirar la cara de la muerte a un sistema que había alimentado tanta esperanza. Al momento de la Guerra de Corea en 1950, falta de efectivos militares internacionales, los Estados Unidos mandaron al General Mac Arthur al campo de batalla con bata-

¹¹ Artículo 43. – 1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. 2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse. 3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

llones americanos y algunos más, y la operación fue considerada como la aplicación de la Carta y del mecanismo de seguridad colectiva. La ausencia de la Unión soviética en las reuniones del Consejo de Seguridad, interpretada como permitiendo la adopción de una resolución, consagro la desviación del sistema. Pero la Unión Soviética volviendo a su sitio en el Consejo y poniendo su veto, los otros miembros del Consejo imaginaron una forma de sortearlo recurriendo a la Asamblea General. Fue la solución imaginada por la resolución 377, Unión para el mantenimiento de la paz. La composición de la Asamblea en ese tiempo aseguraba a los Estados Unidos una mayoría a la mano. En un principio, el recurso a la Asamblea General cuando el Consejo de Seguridad está bloqueado por un veto, no es cosa criticable. La Asamblea es un organismo más democrático que el Consejo y según la Carta tiene que compartir con el órgano restringido la responsabilidad de la paz. Pero, cuando la composición de la Asamblea General cambió con la entrada de numerosos países descolonizados, a partir del año 1960, el uso de la resolución 377 se limitó. Conoció renovado interés en los años ochenta, pero ha declinado de nuevo desde 1991.

Varios medios fueron imaginados para llenar las deficiencias del mecanismo. El Consejo de Seguridad obtuvo de los diferentes países unas fuerzas llamadas cascos azules u otras fuerzas, que han sido solamente fuerzas de interposición que se posicionaron, a veces para muy largo periodo, en posición de *buffer* entre los beligerantes. En uno nuevo periodo abierto después del fin de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad ignorando las prescripciones de la Carta, dio el permiso a todos los Estados de intervenir militarmente en el conflicto llamado primera Guerra del Golfo en 1991, cuando Saddam Hussein invadió el Kuwait. Y también emitió unas resoluciones ambiguas, pero que correspondían a una aprobación de la actitud de un Estado como fue el caso con la segunda intervención americana en Irak en 2003.

Al respecto hay que subrayar que referente a la primera intervención en Irak, una oportunidad histórica fue perdida por el

Consejo y sus miembros permanentes en los años que siguieron el fin de la Guerra Fría. La razón por la cual los Estados no aplicaron el artículo 43 de la Carta, era la imposibilidad de contratar convenios de armamentos entre enemigos. Pero después de 1990, se abrió una nueva fase histórica y era una oportunidad para reactualizar el compromiso de la Carta en cuanto a la posibilidad de ofrecer al Consejo de Seguridad esas fuerzas realmente internacionales que hubieran sido su instrumento de acción. Desafortunadamente, el espíritu del multilateralismo ya estaba perdido. El Consejo dio a todos los Estados un permiso general de intervención y fue bajo la bandera de los Estados Unidos que se desarrolló esa primera Guerra del Golfo. Se recordará que Jean-Pierre Chevènement, ministro francés de la Defensa, demitió de su función como muestra de protesta. Pero ese acto simbólico no tuvo consecuencias y el Consejo siguió su camino tras la desvalorización del sistema imaginado en 1945.

C) EL ABANDONO POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE SU DEBER EN CUANTO A LOS ARMAMENTOS

Ese punto es otra prueba de lo que la Carta de las Naciones Unidas fue, un pacto de ilusionistas. A su lectura en primer grado, la Organización tenía una coherencia concluyente. El recurso a la fuerza es bajo una interdicción completa. La utilización de armas ya no es posible que en dos casos limitados, la legítima defensa o la participación a intervenciones de seguridad colectiva. En ese contexto hay que regular los armamentos, lo que prevé el artículo 26 de la Carta¹². La formulación fue muy estudiada pues que según una expresión inspiradora, esa regulación de las armas tiene

¹² Artículo 26.-A fin de promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos, el Consejo de Seguridad tendrá a su cargo, con la ayuda del Comité de Estado Mayor a que se refiere el Artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los

que contenerlos en “*la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo*”. Dos artículos más hablan de desarme, pero a carga de la Asamblea General¹³ o del Comité de Estado Mayor¹⁴.

A pesar de un deber claramente expresado, a ningún momento, el Consejo puso ese tema en su agenda. Lo ignoró, abriendo así la puerta sin ningún freno a la industria militar mundial. El resultado es que hoy en día, todos los países tienen economías militarizadas. Una tendencia decreciente apareció con el fin de la Guerra Fría, pero fue de corto plazo. La entrada de China en la carrera armamentística le dio fuerza particular. Durante esas décadas, el Consejo se calló y si decidió a veces embargos en las armas, fue en el marco de una política de sanción y no de reglamento de las armas.

Los gastos militares han crecido alcanzando el 2,3% del PIB mundial. Un movimiento fuertemente inspirado por la sociedad civil y acompañado por la Asamblea General ha conducido a la conclusión de unos tratados de limitación o prohibición de ciertas armas. Pero hay que observar que el Consejo de seguridad no tomo ninguna parte a esas iniciativas y que su resultado no puede ser considerado como un reglamento de los armamentos. En efecto, esas limitaciones o prohibiciones son decididas por tratados y

Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos.

¹³ Artículo 11 Párrafo primero.-La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquellos.

¹⁴ Artículo 47, párrafo primero.- Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme.

los tratados tienen efecto relativo. Valen sólo para los que los han firmado. No valen para los otros. El caso más extravagante es el de las armas nucleares, son prohibidas desde el reciente Tratado del 7 de julio 2017. Pero de las potencias nucleares, las que detienen esa clase de armas, ninguna se ha comprometido con ese instrumento. ¿Cuál es entonces su eficacia? Estamos muy lejos de la idea de un reglamento de las armas, el cual puede ser solamente universal, aplicándose sin excepción a todos los Estados.

La renuncia del Consejo a su deber en ese asunto ha dejado la puerta abierta a la aumentación vertiginosa de los armamentos acompañada de los tráfico de esos con la complicidad de los partidos políticos en todo el mundo. Y cuando las armas están acumuladas y que los arsenales desbordan de tecnologías militares más y más eficientes, no hay de qué sorprenderse si las soluciones militares son privilegiadas para resolver los conflictos en detrimento de las soluciones políticas. Esas son las más difíciles porque exigen el espíritu de avenencia. Y requieren sobre todo que, más allá del sentido de pertenencia a una comunidad política nacional, los seres humanos sean persuadidos de pertenecer a la comunidad humana.

D) LA UTILIZACIÓN EXTENSIVA Y ARBITRARIA DEL USO DE LA FUERZA COMO LEGÍTIMA DEFENSA

Ese punto es otro factor de la delicuescencia del sistema de seguridad colectiva. En efecto, los Estados, y particularmente los miembros permanentes del Consejo de seguridad, han utilizado la legítima defensa para respaldar acciones que no correspondían a lo que establece el texto del artículo 51 de la Carta¹⁵. Según la Carta

¹⁵ Artículo 51.- Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio

y con precisiones añadidas por la Corte Internacional de Justicia, el derecho de legítima defensa es estrechamente enmarcado. La primera condición para que un miembro de las Naciones Unidas puedan ejercerlo es una condición de hecho. Tiene ese miembro que haber sido víctima de “un ataque armado”. Eso excluye las amenazas o ataques que no serían militares. La segunda condición es de procedimiento y de tiempo a la vez. La legítima defensa es autorizada sólo a condición que sea respectada la obligación de informar inmediatamente el Consejo de Seguridad. Como se sabe, este Consejo es un órgano permanente que tiene que hacer frente a situaciones sin previo aviso y actuar con celeridad y autoridad. Él tiene que controlar si son cumplidas las condiciones para usar de ese derecho excepcional. Eso significa que el Consejo tendrá que averiguar si la justificación del uso de la legítima defensa ha sido en efecto una agresión armada. Y el derecho de legítima defensa está encerrada en un plazo estrecho en la medida de que tiene que acabarse inmediatamente después de la intervención del Consejo de Seguridad que asume el cargo de poner fin a la agresión.

La Corte Internacional de justicia ha aportado unas precisiones útiles: el ejercicio de la legítima defensa está condicionado según el derecho consuetudinario a la condición de necesidad y de proporcionalidad¹⁶. La legítima defensa debe limitarse a lo necesario para repeler la agresión armada. No permite de ir más allá. Son prohibidas una ocupación militar o con más razón una anexión.

del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

¹⁶ Ver Corte Internacional de Justicia, *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, 27 juin 1986, Rec. 1986, p. 103, par. 94. O *Affaire des Plates-formes pétrolières*, 6, novembre 2003, Rec. 2003, pp.35-37, par. 73-77.

La legítima defensa individual fue invocada en varias circunstancias, como la guerra de Vietnam en 1966, el conflicto israelí-egipcio en 1967, los ataques israelís en Líbano en 1982 o la Guerra de las Malvinas también en 1982. Parece claro que, siendo el Consejo de seguridad un organismo dominado por una aristocracia, su evaluación de las situaciones falta de objetividad. Asimismo, el fracaso del sistema de seguridad colectiva tal como había sido imaginado por los autores de la Carta, tuvo por efecto que delante de las tensiones internacionales, los Estados empezaron a construir unas interpretaciones con el fin de dar una justificación a intervenciones militares dudosas. Los países occidentales sostuvieron que según el artículo 51, el empleo de las fuerzas armadas era legítimo para prevenir ataques armados, lo que ha llamado la legítima defensa preventiva, o para reaccionar contra agresiones armadas indirectas, o contra infiltraciones de tropas enemigas, o para proteger los nacionales que se encuentran en el extranjero. Y los países en desarrollo, aún que contestando las interpretaciones extensivas de los otros, han, por su parte, considerado que las luchas de los movimientos de liberación nacional eran justificadas con el argumento de la legítima defensa, tal como las eventuales acciones de Estados víctimas de agresión económica.

En una primera fase, el Consejo de Seguridad rehusó de considerar que el derecho internacional incluía un concepto de legítima defensa preventiva¹⁷. Es la pretensión reiterada en varias ocasiones de tres Estados: los Estados Unidos, el Reino Unido e Israel, que abrió un debate en ese punto. A pesar de la oposición de muchos otros Estados, dentro los cuales Francia con la voz del Presidente Chirac, hay que lamentar que en 2004, un Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y los cambios, nombrado por el Secretario general de las Naciones Unidas, aceptó en sus conclusiones el considerar que un derecho de legítima defensa

¹⁷ Resolución 487 (1981) del Consejo de seguridad acerca del ataque de Israel contra las instalaciones nucleares de Irak.

por anticipación sería conforme al principio de precaución¹⁸. Eso es la reintroducción del poder de tomarse la justicia por su mano, lo que es la negación del derecho. Si la doctrina del derecho internacional se queda en mayoría en oposición con esa derivación del derecho, la teoría de la legítima defensa preventiva ha seguido su camino, falta de una postura clara de parte de las Naciones Unidas. Y Francia la ha evocado en 2015 como argumento para justificar ataques aéreos contra Siria.

Esa desviación de las normas de la Carta en cuanto a la legítima defensa complementa la desintegración del sistema previsto como garantía de la paz en 1945. ¿En ese contexto, como podemos considerar el futuro del mundo si queremos evitar un cataclismo que puede desarrollarse mientras que ya no tenemos ninguna garantía de seguridad?

IV. CONCLUSIÓN

A) ¿CUÁLES SON LAS PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO?

El porvenir de la humanidad está lleno de peligros incontrolables. Los dos mayores son por una parte los relativos al medio ambiente y por otra parte las amenazas de guerra, sea en la forma de un conflicto general, sea con la extensión de conflictos locales mezclados de terrorismo. Las Naciones Unidas han puesto de manifiesto que no podían desempeñar un papel a altura de los problemas del mundo. ¿Entonces, que nos queda que hacer? ¿Seguir imaginando una reforma de la Organización actual? Muchas personas y

¹⁸ Ver el comentario del artículo 51 de la *Carta de Antonio Cassese* in “La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article”, COT, Jean-Pierre, et. al., Paris, Economica, 3^e ed, 2005, pp. 1329 ss

muchos grupos en el mundo lo hacen¹⁹. Pero no pueden ignorar el obstáculo infranqueable que constituye el procedimiento de toda reforma de las Naciones Unidas tal como previsto en la carta. Según el artículo 108 del texto, ninguna modificación del sistema puede entrar en vigor sin la aprobación de los cinco miembros permanentes del Consejo de seguridad²⁰. Y si una conferencia de revisión de la Carta puede ser celebrada “*por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y por el voto de cualesquiera nueve miembros del Consejo de Seguridad*” según el artículo 109, párrafo primero, el resultado de tal conferencia cae bajo la condición del acuerdo de los permanentes. En efecto, el párrafo segundo del mismo artículo reintroduce la cerradura de un voto unánime de los cinco miembros permanentes del Consejo²¹.

Así que estamos delante de una situación que pocos aceptan mirar de frente, es la de una necesidad de dar sepultura a las Naciones Unidas sin esperar que su impotencia deje sitio a una catástrofe fuera de control. Esa organización representa un paso, tras un mundo pacífico, pero era una época en que la compartimentación del mundo en estados naciones tenía sentido. Ya no la tiene. La reciente pandemia lo ha demostrado de manera esplendorosa, la humanidad forma una sola comunidad. Y lo trágico es que esa

¹⁹ Ver por ejemplo : Campaña para una Asamblea parlamentaria en la ONU, disponible en:<www.unpacampaign.org>

²⁰ Artículo 108.-Las reformas a la presente Carta entraran en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

²¹ Artículo 109.- 2. Toda modificación de esta Carta recomendada por el voto de las dos terceras partes de la Conferencia entrará en vigor al ser ratificada de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

comunidad no tiene instituciones comunes, ni expresión política. Eso es la tarea que tenemos delante de nosotros. Es un deber exigente para proteger las generaciones venideras de los riesgos y peligros que ensombrecen el horizonte. Si no abrimos la puerta a un periodo de transición para preparar el fin de las Naciones Unidas y su sustitución por una nueva organización, no de las naciones, pero de los Pueblos de la tierra, será después de un cataclismo que tendremos que hacerlo²².

Paris, Janvier 2021.

²² Ver CHEMILLIER-GENDREAU, Monique, *Pour un Conseil mondial de la Résistance*, Paris, Éditions Textuel, 2020.

